Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

Carpetas Nos. 526 de 2005 y 1205 de 2006

Versión Taquigráfica N° 1142 de 2007

MIEMBROS DE ÓRGANOS DE CONTRALOR INTERNO QUE REPRESENTEN A ENTES AUTÓNOMOS O SERVICIOS DESCENTRALIZADOS EN EMPRENDIMIENTOS O ASOCIACIONES CON ENTIDADES PÚBLICAS O PRIVADAS

Se reputan funcionarios públicos y se consagra la responsabilidad funcional

ver exposición

DECLARACIÓN JUDICIAL DEL CONCURSO Y REORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

Normas

ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 25 de julio de 2007

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Edgardo Ortuño.

MIEMBROS: Señores Representantes Álvaro Alonso, Gustavo Bernini, Gustavo Borsari Brenna, Diego Cánepa, Américo Carrasco, Jorge Orrico, Nelson Rodríguez Servetto y Javier Salsamendi.

DELEGADOS DE SECTOR: Señor Representante Daniel García Pintos.

SEÑOR PRESIDENTE (Ortuño).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Salvo que haya planteos concretos, corresponde abordar el orden del día.

La propuesta de la Mesa es la siguiente. Como primer punto del orden del día figura el proyecto de unión concubinaria y su regulación. Como es sabido, estamos a la espera de los textos con iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, a lo que se han comprometido, pero no han llegado, y por tanto, estamos proponiendo posponer el punto. Entonces, correspondería abordar el segundo tema: "Declaración Judicial del Concurso y Reorganización Empresarial".

SEÑOR ORRICO.- Hemos recibido del Senado una modificación a un proyecto que se aprobara oportunamente en la Cámara de Diputados, que se titula: "Miembros de Órganos de Contralor Interno que Representen a Entes Autónomos o Servicios Descentralizados en Emprendimientos o Asociaciones con Entidades Públicas o Privadas, Nacionales o Extranjeras". Lo que hace el texto que oportunamente aprobamos nosotros es dar el carácter de funcionarios público a todos los miembros de los órganos de contralor interno. En el inciso segundo se establece: "El ente autónomo o servicio descentralizado que los haya designado será responsable frente a la persona jurídica titular de la asociación o emprendimiento, sus accionistas, socios o terceros, incluida la administración tributaria por las obligaciones que derivasen de su gestión o de sus actos, salvo culpa grave o dolo". Esto es inconstitucional y lo advirtió el Senado. ¿Por qué? Porque los artículos 24 y 25 de la Constitución determinan el alcance de la responsabilidad del Estado, y lo que dice es que la responsabilidad del Estado está siempre, pero en los casos en que haya dolo o culpa grave por parte del funcionario, lo que se puede hacer es repetir contra ese funcionario, pero de ninguna manera excluir la responsabilidad estatal. De ahí que en el proyecto aprobado en el Senado se suprimiera la expresión "salvo culpa grave o dolo". Creo que es correcta la modificación -por lo menos con el Diputado Cánepa estamos de acuerdo en esto- y, por lo tanto, deberíamos aceptarlo.

Esta es la propuesta. Si alguien considera que necesita tiempo para estudiarla, lo haremos, pero me parece que es muy clara.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Lo que se propone, entonces, es alterar el orden del día y aprobar este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- La propuesta que hace el señor Diputado Orrico supone incluir ese punto en el orden del día, alterándolo, y votarlo, si es que no hay problema. De lo contrario, seguiremos con el orden del día tal cual está.

SEÑOR ORRICO.- Mi única intención era plantearlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- El criterio de la Mesa es que las modificaciones del orden del día se hacen si hay acuerdo absoluto. Por eso solicité a quienes plantearon esto que lo consultaran con el Partido Nacional.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Pasamos a considerar la propuesta del señor Diputado Orrico.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Nosotros pedimos que el proyecto de ley, "Congreso de Intendentes", Repartido Nº 1001, de julio de 2007, Carpeta 1885/2007, sea tratado la semana que viene.

SEÑOR PRESIDENTE.- No puedo asegurar que sea tratado la semana que viene.

SEÑOR ORRICO.- Tenemos la mejor buena voluntad de considerarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde considerar el proyecto de modificación remitido por el Senado, Carpeta Nº 526: "Miembros de Órganos de Contralor Interno que representen a Entes Autónomos o

Servicios Descentralizados en Emprendimientos con Entidades Públicas o Privadas, Nacionales o Extranjeras".

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR SALSAMENDI.- Propongo al señor Diputado Orrico como miembro informante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, si hay acuerdo, el señor Diputado Orrico será el miembro informante de este proyecto de ley.

Pasamos a considerar el segundo punto del orden del día: "Declaración Judicial del Concurso y Reorganización Empresarial. Carpeta Nº 1205 de 2006. Repartido Nº 738".

En las sesiones extraordinarias que realizamos los días miércoles en horas de la tarde hemos recibido diversas delegaciones y especialistas sobre estos temas. En el día de hoy, como no están las dadas las condiciones para hacer la sesión de la tarde por cuestiones de agenda, incluimos el tema a pedido de algunos legisladores.

SEÑOR CÁNEPA.- Antes de comenzar con el fondo del asunto, quiero decir que el proyecto que vamos a empezar a considerar después de haber recibido muchos aportes de los visitantes, es uno de los más importantes que hemos tenido en este Período. Aquí ya vemos una de las reformas estructurales, que este Gobierno del Frente Amplio quiere llevar adelante, que implica un cambio profundo en nuestro derecho comercial y también un avance importante en la modernización de nuestra legislación, vinculada a la finalización de la actividad de una empresa, como la quiebra o, antes de esta ley, el concordato, como mecanismo de prevención.

Antes de ello quisiera plantear a la Comisión una metodología para el tratamiento de un proyecto tan largo. Nosotros vamos a solicitar el desglose de algunos artículos para poder ir aprobando el resto, que no merece nuestro reparo, tal como viene del Poder Ejecutivo.

Este es un proyecto extenso, por lo que solicitamos se vote por capítulos y secciones, para agilitar el trámite. De esta forma, si no hay desgloses específicos solicitados por algún miembro de la Comisión, podremos avanzar luego de una discusión general sobre la finalidad y la razón de ser de este proyecto de ley. Me parece que esto es lo que se estila cuando hay proyectos tan largos. Entonces, luego de una discusión general, nosotros daríamos a conocer los artículos que vamos a solicitar sean desglosados, e iremos aprobando aquellos en los que no tenemos reparos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La propuesta de metodología es hacer una primera instancia de intercambio general sobre el proyecto, a la que ingresaríamos a continuación, y al momento de pasar a considerar el articulado, agrupar el tema por capítulos y secciones.

Yo no tengo inconveniente, pero consulto al resto de la Comisión.

SEÑOR RODRÍGUEZ SERVETTO.- Solicito un intermedio de cinco minutos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar.

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se pasa a intermedio.

Continúa la reunión.

Propongo considerar las presentaciones generales que quieran hacer los legisladores y la semana que viene ver cómo encauzamos el tratamiento del proyecto. Si en ese momento hay partidos o legisladores que quieran traer sus desgloses o propuestas sobre el método, podrán hacerlo. Así, quedaría una semana para hacer ese trabajo, que en un proyecto tan largo, lleva su tiempo.

SEÑOR CÁNEPA.- Como decíamos en nuestra primera intervención, quisiéramos trasmitir los fundamentos y las razones por las cuales esta bancada de Gobierno apoya fervorosamente este proyecto del Poder Ejecutivo, que implica un cambio muy importante en la legislación nacional, en lo que tiene que ver con los aspectos del concurso. Adelantamos el gran cambio, que es la unificación de los procesos concursales en un solo procedimiento que simplifique, que haga más eficiente y eficaz los mecanismos, vieja aspiración de la doctrina y la jurisprudencia en nuestro país. Esto, sin duda, en un sistema económico y en una economía de mercado es un elemento clave, es una forma de salida de las empresas del mercado y es la forma menos traumática de desaparición de una unidad económica, mediante los mecanismos de salvaguardia de esas unidades económicas sociales.

Quiero destacar que en nuestro país, el régimen concursal se ha mantenido sustancialmente igual desde fines del Siglo XIX hasta ahora. En el actual Código de Comercio -previo al Código Civil- se encuentra la mayoría de las normas vinculadas con los procedimientos concursales, mecanismos por los cuales una empresa debe entrar en moratorias, en concordatos, en concordatos preventivos y, definitivamente, en el proceso de quiebra, si no hay soluciones previas. Que algo sea viejo no significa que sea malo, pero está claro que la economía en el mundo y en el Uruguay ha cambiado mucho, así como la forma de relacionamiento y de trabajo de las empresas en los últimos cien años, desde que estas normas concursales están vigentes.

Algunas normas siempre cumplen una función en una determinada época, pero luego se transforman en anacrónicas porque la realidad las va superando. A su vez, se transforman en un problema en sí mismo, porque los procedimientos son tan engorrosos -son para otras épocas, otras velocidades, otras necesidades- que los mecanismos que en su momento podían ser eficaces y eficientes, se transforman en ineficaces e ineficientes por el simple transcurrir del tiempo y la no adaptación a la realidad que se va viviendo.

Por eso, a lo largo del Siglo XX se ensayaron distintos intentos de modificación legislativa en la materia. Ya se advertía que el sistema no daba respuesta ni al deudor ni a los acreedores, que son los actores fundamentales en estos temas. Hay una modificación del año 1926 que genera algunas condiciones nuevas con respecto al mecanismo de la junta de acreedores. El resto no tuvo andamiento. La única reforma importante que hay que destacar fue la que introdujo este Parlamento en el Período anterior. En 2001 realizó algunas modificaciones y creó Juzgados especializados en la materia, pero no realizó cambios importantes en el régimen concursal en su conjunto.

Todos sabemos -voy a hablar a título personal- que el sistema no ha sido eficiente ni siquiera en los momentos más críticos del país, como 2002, año récord en quiebras y concordatos en nuestro país. Es muy bueno hacer reformas estructurales cuando hay experiencia acumulada y no hacerlas en el momento en que se están viviendo las crisis profundas. Cuando uno cambia las reglas de juego en medio de las crisis puede generar más problemas. Por eso, en 2001 las modificaciones no tuvieron la profundidad necesaria, pero en 2002 se vio que el sistema -como había sido advertido por muchos juristas y operadores del sistema- ya no daba respuestas. Si algo faltaba, la prueba del 9 fue la crisis de 2002, que demostró la ineficacia de estas normas. Entiéndaseme bien: las normas no modifican situaciones de 2002; estoy hablando específicamente del tema que nos compete, que es la legislación vinculada con cómo tratamos a las empresas que tienen problemas económicos antes de que lleguen a la quiebra y las normas legales que permitan su protección.

Quisiera destacar algo muy importante. La ley concursal no puede impedir una crisis, pero sí que exista el menor costo posible para la economía, asegurando la satisfacción de los acreedores, preservando el valor de los activos del deudor y su rápida reasignación y defendiendo a los demás agentes económicos de una posible competencia desleal. Todos sabemos el procedimiento que ha tenido este proyecto de ley antes de venir al Parlamento y su forma de trabajo y conformación, lo que queremos destacar. Todos sabemos que en nuestro país, cuando una empresa entra en concurso, en concordato -que no es la quiebra- igualmente para los agentes económicos y la población en general está fundida. Más allá de lo que establezca la ley, si una empresa dice que quiere concordato, el imaginario colectivo piensa que la empresa se fundió, y empieza la corrida, los problemas con los proveedores, con los pagos y los trabajadores empiezan a estar nerviosos por su trabajo. El sistema ha demostrado -como es muy engorroso, difícil e ineficiente- que muchas empresas

esperan hasta el final y no utilizan el sistema a cabalidad. Cuando piden el concordato, ya están en las etapas finales y no hay soluciones; en realidad, es para estirar la situación, para ver deslealtades de los agentes económicos o directamente dolos directos, intentando el vaciamiento de las empresas para no hacer frente a sus obligaciones con los trabajadores, que son los que más sufren estas situaciones cuando se dan quiebras desordenadas en algunas empresas.

Quiero destacar que la instrumentación de este proyecto por parte del Poder Ejecutivo implicó distintas instancias de consulta con todos los actores involucrados durante un año. Los legisladores -todos los integrantes de esta Comisión fuimos invitados- participamos de reuniones en las que se escuchó a los distintos actores dando su opinión sobre la legislación actual vinculada con la quiebra y el concordato. En esta reunión estuvieron presentes la Suprema Corte de Justicia, los titulares de los Juzgados de Concursos, los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Educación y Cultura, el Banco de Previsión Social, el Banco de la República Oriental del Uruguay, la Dirección General Impositiva, la Facultad de Derecho de la Universidad de la República -los Institutos de Derecho Comercial y Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social-, la Universidad Católica, el PIT-CNT, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, la Liga de Defensa Comercial, la Asociación de Bancos Privados, el Colegio de Abogados del Uruguay, el Colegio de Contadores, Administradores y Economistas del Uruguay, la Asociación de Peritos Profesionales y diversos actores del sistema. Estuvieron todos los operadores del ámbito nacional vinculados con este tema.

El proyecto del Poder Ejecutivo, antes de ser remitido el año pasado al Parlamento, tuvo modificaciones. Quisiera destacar -como hace la exposición de motivos del Poder Ejecutivo- el aporte y la colaboración de quienes diseñaron y redactaron el articulado del proyecto honorariamente por parte del Poder Ejecutivo. Me refiero a los doctores Ricardo Olivera García, Israel Creimer y Siegbert Rippe. Se trata de tres reconocidos profesores y abogados especialistas en estos temas que, en nuestra opinión, hicieron un trabajo de diseño muy bueno, consistente y profesional.

¿Cuáles son los cambios más importantes, los puntos sustanciales en que avanzan? En primer lugar, la contracara del actual sistema, es decir, simplificar los procedimientos. Existe la necesidad de parte de todos los operadores del sistema -empresarios, trabajadores- de contar con reglas claras, previsibles y simples, que permitan que uno tenga la posibilidad de acceder al sistema, pero no de forma difícil y engorrosa, porque de lo contrario termina siendo descartado por parte de los operadores, pues no vale la pena su utilización por falta de practicidad.

Reitero que el primer punto es la simplificación de los procedimientos y la unificación de todos los procedimientos concursales en uno solo. Las tendencias legislativas más modernas de los países más adelantados, que tienen economías más sólidas, eficientes y eficaces, prevén un único procedimiento concursal que subsumen los anteriores procedimientos preventivos y de ejecución, permitiendo diferentes alternativas de refinanciación, reorganización o ejecución colectiva, según la situación patrimonial del deudor y las mejores formas de obtener un eficiente repago de sus obligaciones. Para las personas físicas por deuda de consumo, solamente queda vigente el régimen establecido en el Código General del Proceso. Adelanto que la bancada de Gobierno tiene disposición de discutir si es posible unificar el concurso por deuda de consumo a las personas físicas en un único régimen, a efectos de no dejar uno para los aspectos empresariales y otro para las personas físicas. Esta es una discusión que fue planteada por varios de los invitados, en el sentido de que sería bueno aprovechar esta oportunidad para unificar definitivamente el proceso concursal.

¿Cuál es el fin que debe perseguir el procedimiento concursal? Desde nuestro punto de vista aquí sí hay un cambio importante y existe amplio consenso, más allá de las distintas posiciones políticas que representamos. El procedimiento concursal debe ser una etapa que permita una solución a la unidad productiva y, en última instancia, conservar el valor social de dicha unidad. Reitero que en esto hay acuerdo. La razón de la existencia de estas normas es prever que cuando hay problemas en una unidad económica -que para nosotros es un valor social, debido a que se trata de una fuente de trabajo y de producción nacional- no se debe mantener a toda costa si fuese inviable. El sistema también debe tener la posibilidad de dar una salida suave, rápida y eficiente, sin generar traumas -que por sí mismo va a provocar- ni ahondar en la agonía de una empresa que genera mayores perjuicios para los trabajadores y para el sistema.

También deben existir posibilidades para que aparezcan nuevos inversores o para que los propios trabajadores renuncien a los créditos laborales para generar una cooperativa y poder seguir trabajando,

siempre y cuando demuestren la viabilidad económica de esa empresa frente al Juez. Deben demostrar que esa viabilidad no implique que este problema no lo tengan a los seis meses o a los dos años, porque tampoco estamos aquí para vestir a un santo desvistiendo a otro.

Las normas son muy importantes porque atienden a una nueva realidad económica y social que hay en el país. Reitero que se trata de conservar la unidad económica y, en última instancia, de conservar su valor social; y es por eso que en esta norma está previsto el valor de mantener abierta las fuentes de trabajo, otorgando posibilidades legales para que ello suceda.

Este es un verdadero sistema integrado sobre un nuevo sistema de concursos en Uruguay, que acepta reconocer las particularidades asociadas a las realidades de las pequeñas empresas. No puede haber una legislación exactamente igual para el concurso -antes quiebra y concordato-, en su etapa de prevención, de una gran empresa, que para una pequeña empresa. Todos sabemos y somos contestes que no es lo mismo la realidad de una pequeña empresa familiar, de una PYME -inclusive con respecto a los montos de deuda, las relaciones con los deudores- que la de una gran empresa. Por lo tanto, en el Título XII de este proyecto se prevé una regulación especial que se traduce en un procedimiento abreviado para los pequeños concursos, que mantiene las líneas generales del sistema -los principios generales son comunes a todos porque es un proyecto de ley que traduce un concurso general para todos-, pero reconociendo las particularidades de las pequeñas y medianas empresas, aspecto solicitado por siempre por los gremios de las PYMES, la Cámara de Industrias del Uruguay y la Liga de Defensa Comercial, pues muchas veces se generaban situaciones de inequidad cuando se aplicaban normas que no condecían con la realidad de dar soluciones a esas pequeñas y medianas empresas. A veces, lo que para unos es muy poquito y aplicando la ley podría estar en una situación técnica de quiebra, en ocasiones se podría arreglar de otra manera, otorgando oportunidades y plazos diferentes para solucionar esos problemas.

Estoy hablando de las cosas nuevas que se incorporan en este proyecto; la regulación anterior modifica muchas cosas, pero está ordenada de una forma determinada. El proyecto incorpora -este es un cambio muy importante en el procedimiento único- la posibilidad de que la unidad productiva sea vendida como un todo. ¿De qué estamos hablando? Nuestros invitados hablaban del concepto de alerta temprana, que es cómo se facilita el acceso al procedimiento. Como dijimos, el concurso es para prever la quiebra de la empresa, pero si llegamos a esa etapa, también veremos que hay cambios importantes, por ejemplo, la posibilidad de que aparezca un inversor -una persona o un grupo de personas- o la conformación de una cooperativa de trabajadores que demuestre la viabilidad de esa unidad productiva. Actualmente, nuestra legislación no prevé esta situación, ya que cuando se declara, la empresa finaliza sus actividades y sus bienes son rematados en parte. Esto es lo que sucede hoy; cuando se declara, obligatoriamente, por ley, la empresa cesa su actividad -no puede seguir produciendo- y se debe dividir en partes. Todos sabemos que el valor de una unidad productiva es mayor que la suma de sus partes; una empresa no es solo su maquinaria y su planta física; una unidad productiva no es solo su acervo físico ni sus libros contables, estableciendo las amortizaciones de sus máquinas o el valor de la producción. Todos somos contestes de que tiene un valor superior en la sociedad. En la historia de nuestro país, lamentablemente hemos visto cómo algunas fábricas y empresas en algunos pueblos han representado la vida o la muerte de sus pobladores. Por lo tanto, pensar en incorporar, cuando ha fracasado la posibilidad de mantener viable a esa empresa de determinadas maneras y se ha llegado al estadio de la quiebra, implicaría dar una solución legal, que hoy no está: que la unidad productiva sea vendida como un todo. Esto ha sido pedido por los Jueces; inclusive, hay acuerdo en todas las Cátedras de Derecho Comercial. Lo que estamos trasmitiendo es consensual hoy en todos los operadores, ya que se trata de temas que hasta la lógica diría que sería posible plantearse.

En el proyecto, cuando la instancia de negociación entre acreedores y deudores fracasa y se pasa a la liquidación como un todo -esto es un cambio importante-, la unidad productiva continúa en funcionamiento y se pasa a buscar un inversor que la tome a su cargo y, con su venta, liquidar las deudas del anterior deudor.

Esto es muy importante porque permite que la empresa continúe en funcionamiento, lo cual es clave. Se trata de que continúe incluso no solo con el concordato sino aun cuando se va a una quiebra. No hay manera más ilógica de plantear satisfacción a un deudor que dejar de producir. Esto tiene su lógica en el Siglo XIX; me ocupé de analizar por qué se hacía eso en ese entonces, y las razones eran otras, pero no quiero aburrir a la Comisión con la historia. No se trata de que acá hace cien años los legisladores no tenían idea del tema porque no era así; como dijimos al comienzo, la realidad económica cambia y es necesario modernizar y ajustar la legislación a lo actual.

Se habla de facilitar el acceso al procedimiento. El proyecto de ley propone estimular el acceso al concurso de deudores y acreedores. Hoy todos sabemos que cuando una empresa dice que está en concordato -desaparecería, porque está todo unificado en un mismo concurso- en realidad está fundida. Esa es la imagen que da en el mercado, en los operadores, en los trabajadores, pero no está fundida técnica ni jurídicamente. Se genera la autoprofecía cumplida: el proveedor deja de dar a crédito, el acreedor busca ejecutar su deuda y quiere cobrar, el trabajador se pone nervioso y empieza a presionar para saber. Y todo esto genera los problemas que terminan liquidando definitivamente a la empresa que muchas veces no tiene viabilidad para seguir precisamente por ese problema.

En este sentido, cabe el concepto de alerta temprana, nacido en la legislación francesa, tomado por todas las leyes europeas y en particular por la norteamericana, con lo que ellos llaman "El Capítulo XI", referido a quiebra. Se trata del acceso temprano a la posibilidad de alertar acerca de problemas que estén ocurriendo en la empresa, lo cual no sería visto como un demérito cultural sino que la empresa estaría diciendo que tiene problemas mucho más graves. Digo alerta de los problemas en un estadio que nosotros podamos solucionar, a partir de generar las normas que lo protejan para que se pueda resolver cuando se está en un problema financiero o comercial, de flujo de dinero, de flujo de caja, o algún problema particular. Esto es lo que las doctrinas francesa y americana llaman "hospital de empresas"; tendríamos que generar un verdadero hospital de empresas. Puede suceder que uno en el hospital igual termine muriendo; trasladado a la empresa, podría haber una quiebra. Pero no necesariamente cuando uno va al hospital va a morirse, sino que va a curarse. Entonces, el procedimiento concursal no puede ser visto como un tubo al que uno entra sabiendo el final; debe ser la entrada a un procedimiento para solucionar problemas, patologías. La norma debe dar la posibilidad de tener opciones como, en este caso, el acceso temprano para que haya elementos que flexibilicen, faciliten y agiliten el inicio de procedimientos concursales para la detección pronta de una dificultad, lo cual es clave para solucionar el problema y evitar la destrucción del valor de la empresa.

A veces tenemos la tendencia a hacer un paralelismo con el organismo humano, y creo que es un error. Me refiero a la teoría organicista de las empresas. Seguramente el contador lo habrá estudiado mejor que nosotros; esta es una teoría muy vieja y no estoy diciendo que sea válida. Pero todos sabemos que aun en el cuerpo humano -hablamos con conocimiento de causa- cuando se pueden detectar tempranamente algunas enfermedades, se tiene más chances de solucionarlas porque hay un menú más amplio de procedimientos y formas de atender que en las etapas terminales. En la teoría económica ocurre más o menos lo mismo. Por eso también se utiliza la calificación de concurso, como existe hoy pero mucho más grave, en fortuito o en culpable. Si hay una empresa que quiere esconder su situación, que miente al mercado, a sus trabajadores y a los proveedores con respecto a su verdadera situación, cuando hay alertas tempranas, cuando hay una situación de transparencia para poder solucionar problemas, el castigo va a ser mayor. Y nos parece correcto. Debe ser duro, porque así como se dan más oportunidades se debe ser más estricto en la otra parte.

El proyecto también incorpora una serie de alertas tempranas basadas en elementos objetivos, en los artículos 4º y 5º, que refieren a presunciones, algunas absolutas y otras relativas, en las que se puede establecer que haya insolvencia empresarial y, por lo tanto, desatar la posibilidad de concurso. Esto se analizará profundamente cuando discutamos artículo por artículo. Nosotros como bancada de Gobierno vamos a solicitar el desglose de algunos artículos para estudiarlos en conjunto, porque este es un tema muy delicado. Establecer presupuestos objetivos para que después el Juez defina que a partir de determinadas circunstancias significa que la empresa está mal, es importante, y en esto hay que ser muy cuidadoso. Esta es la base del concepto de alerta temprana que la jurisprudencia ha pedido y es lo que la legislación comparada tiene en sus mejores legislaciones. Insisto en que debemos ser muy cuidadosos en este punto.

Además, el proyecto en el artículo 138 establece la posibilidad -que hoy no da la ley- de que el deudor presente propuestas múltiples para el acuerdo. Esto es dar un marco flexible para que las partes acuerden. Hoy no hay un marco flexible; hay una junta de acreedores y el deudor le presenta una propuesta, que puede ser aceptada o no. Muchas veces se trata de una propuesta muy negociada pero reitero que es una única propuesta. No hay posibilidad de trabajar sobre múltiples propuestas del deudor que pueden ser mejoradas. Esta sería una verdadera negociación, ya que habría más de una propuesta en juego. A la hora de buscar soluciones a las dificultades, el artículo 139 también prevé que dichas propuestas sean flexibles. Las situaciones de dificultad requieren de soluciones acordes a la problemática, a la realidad de la empresa, de los trabajadores, de los acreedores y del mercado en el que operan. Por este motivo, la solución nunca puede ser una, única y general para todas las empresas. En este proyecto de ley las soluciones se amplían -no son solo quitas y mayores plazos como era hasta ahora- a todos los instrumentales jurídicos que se pueden dar para

solucionar determinado estado de insolvencia: quitas, esperas, capitalizaciones, fideicomisos, transformación de deudas en acciones, venta de activos para el pago. Es decir que hay una serie de instrumentos que se prevén como opciones para que la empresa pueda solucionar sus problemas.

También hay una propuesta para mejorar los procesos de decisión que incluye una nueva y detallada clasificación de los acreedores; se mantienen los créditos con privilegio especial, que son los créditos con prenda de hipoteca, los créditos con privilegio general, que son los laborales, los créditos por tributos nacionales y municipales, los créditos quirografarios, que son los que están en igualdad de condiciones, y nacen los créditos subordinados, lo cual es clave en esta etapa. Es una vieja aspiración de la jurisprudencia, de los operadores del sistema, en el nacimiento de una clasificación de créditos posibles en el momento de la masa activa para satisfacer deudores, la creación de la categoría de créditos subordinados. Dicho crédito está definido en el artículo 112, referido a las personas especialmente relacionadas con el deudor -concepto muy importante-: el cónyuge, los ascendientes, los descendientes, los hermanos, personas que hubieran convivido con el deudor en los últimos años. En el caso de las personas jurídicas, serían los socios ilimitadamente responsables, los administradores de derecho o de hecho y los liquidadores, y las sociedades que formen parte de un mismo grupo de sociedades. Esto es clave: poder hacer y prever que no puede hacerse la manganeta, hablando en términos criollos, de que una empresa vaya a la quiebra o concordato...

(Interrupciones)

——Este procedimiento crea créditos subordinados, es decir que son los últimos en cobrar. Esto se debe a una realidad. Cuando una empresa tiene problemas, empieza a generar deudas con amigos, con familiares, y en el actual sistema, cuando llega el momento de la quiebra, aparece que las personas que representan la mayor cantidad de deudas están todas vinculadas al empresario y manejan su propio procedimiento de quiebra. Es una vieja jugada que todos conocemos. La legislación actual la posibilita, pero debe ser cortada de cuajo porque no le hace bien al sistema ni a nadie, en especial, a los que trabajan en forma leal y llevan adelante sus empresas. El sistema debe favorecer a los que son leales y no a los que son desleales con los operadores.

En esta mejora de procedimientos también se simplifican las votaciones. Cuando llegue el momento y tratemos los artículos 144 y 145 veremos los cambios.

Se simplifica el sistema de votaciones. El sistema de doble mayoría actual dificulta la salida financiera. Todos sabemos que, de acuerdo con la legislación actual, hay una mayoría de deuda y de monto de deuda para las que se prevén dobles mayorías especiales que, en muchos casos, han complicado enormemente la posibilidad de soluciones que han logrado acuerdos de los trabajadores, de los proveedores y de los acreedores importantes; sin embargo, algún acreedor financiero, manteniendo este doble poder que otorga la legislación actual, ha desvirtuado la posibilidad de llegar a una solución. Lo que queremos como bancada de Gobierno es dar una solución para que esas unidades productivas continúen, si es posible con sus trabajadores, tratando de respetar también los legítimos derechos de los acreedores pero dentro de este marco más flexible de mejoramiento del sistema.

También se habla de reducir los costos del procedimiento. Esto es clave en el proyecto. El procedimiento es engorroso, difícil y no se llega hasta el final; por eso hoy hablar de concordato significa decir que una empresa está fundida. Se prevé un capítulo especial para las pequeñas y medianas empresas porque no pueden ser tratadas de la misma forma que las otras. Se mantienen los principios comunes del concurso unificado pero con procedimientos abreviados. El costo del procedimiento es inversamente proporcional a la situación de la empresa. A una empresa que tiene problemas hoy se la coloca en un procedimiento tan costoso que muchas veces agrava su situación económica, de flujo de caja; puede tener un buen respaldo patrimonial pero tener problemas financieros y al entrar en este procedimiento, con la legislación actual, se le genera la contradicción de tener un problema mayor. Por lo tanto, la evaluación práctica de quienes llevan adelante esa empresa es que no deben entrar en esos procedimientos y siguen ahondando su crisis.

Creemos que mediante este proyecto esto cambia, porque se establecen plazos mucho más breves y perentorios. Los legisladores saben que desde que se fijaron plazos perentorios en el Código General del Proceso se ha agilitado mucho la Justicia. Muchas veces, la brevedad del acceso a los instrumentos jurídicos resulta clave para el acceso a la Justicia, no solo por parte de los ciudadanos sino también en estas circunstancias de quiebra o concurso de las empresas.

También se reduce la suspensión de procedimiento al mínimo en los casos de apelación. Esto está previsto en el artículo 251. Hablando en criollo, se intenta reducir al mínimo la posibilidad de chicanas jurídicas para enlentecer estos procedimientos, buscando balancear los derechos y evitar el uso espurio de mecanismos para dilatarlos innecesariamente. Este es un elemento clave en aras de que el sistema tenga eficacia y eficiencia y para que la unidad productiva mantenga su espacio abierto y su valor social y de trabajo.

También tenemos otro cambio muy grande. En la ley de 2001 ya se crearon dos Juzgados de Concurso y en el artículo 12 se habla de la especificidad de la judicatura y de la problemática, y se crean los cargos necesarios y el lugar, el espacio para brindar un asesoramiento correcto al Juez; son necesarios contadores en el Juzgado y síndicos especialistas para que ayuden al Juez en procedimientos que a veces son muy engorrosos porque muchas veces no tienen la formación técnica específica para tratar esto, aunque cuentan con el respaldo de un actuario y un escribano. Se trata de personas especializadas en aspectos económicos y de desarrollo contable para identificar si hubo dolo o si se trata de casos que la ley califica de fortuitos donde no hubo dolo y en los que el desarrollo de la empresa ha llevado a determinada situación.

Como decíamos al principio, la conservación de la empresa viable es muy importante para nosotros. La alerta temprana, la simplificación de procedimientos, un proceso abreviado, la cantidad de modificaciones que simplifican el procedimiento en tiempo, en eficiencia y en eficacia, la multiplicidad de posibilidades de acuerdo, la posibilidad de un acuerdo puramente privado que solo se debe homologar y en el que no es necesaria la intervención de un Juez, la posibilidad de que haya una lista y que quede claro cuáles serán los síndicos y quiénes las personas que van a trabajar en la intervención de las empresas por parte del Juzgado, con un listado y con un curso determinado que debe seguir la Suprema Corte de Justicia, todo esto va a dar transparencia y claridad para el mecanismo de acceso de los profesionales a este tipo de tareas. Todos sabemos que los honorarios muchas veces son cuantiosos. Por tanto, tiene que haber mucha transparencia en el acceso a esas oportunidades laborales. La clave de esto es que en el concurso haya posibilidades importantes de que los trabajadores sean parte de la solución junto con el empresario, dando una multiplicidad de caminos para que la unidad productiva se mantenga en funcionamiento. Por eso, en el concurso se prevé que la empresa siga produciendo y realizando acuerdos que le permitan una solución a mediano y largo plazo.

Estamos convencidos de la forma en que se trabajó para la elaboración de este proyecto, con la colaboración de la Suprema Corte de Justicia, de todas las Cámaras empresariales, de todos los operadores de la Liga de Defensa Comercial, del Instituto de Derecho Comercial y de todos los operadores que durante un año y medio trabajaron en esto, así como los tres profesores que articularon este proyecto. Ello ha representado un esfuerzo enorme, logrando un proyecto muy bueno, muy sólido y muy importante por su profesionalismo. En nuestra opinión, jurídicamente, esto es lo mejor que hemos visto durante este Período. Más allá de que los legisladores tendremos aportes o modificaciones para realizar, en los criterios generales y los principios, nuestra bancada está absolutamente conteste en apoyar este proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa debe plantear una cuestión de trámite en la que, seguramente, estaremos de acuerdo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha colaborado nuevamente con el Parlamento nacional mediante convenios que permiten el asesoramiento de becarios en las distintas Comisiones. En años anteriores hemos tenido experiencias de esta naturaleza. Si todos estamos de acuerdo, se incorporarían al trabajo de la Comisión en calidad de becarias del PNUD las doctoras Paola Maerro y Laura Di Mayo.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica).

——Han sido informados del ofrecimiento del PNUD y la semana próxima instrumentaremos el inicio del Programa. Ante dudas planteadas por algún señor legislador, nos comprometemos a traer la información sobre el marco del acuerdo de este Programa que, recordamos, ya ingresaría en su tercera edición, en la medida en que en años anteriores hemos contado con la presencia de becarios en idénticas circunstancias.

Continúa la consideración del asunto en debate.

SEÑOR ALONSO.- Este es un proyecto del Poder Ejecutivo que es medianamente ambicioso con respecto a resolver algunos temas puntuales en ciertas áreas de actividad específica y en situaciones

particulares que, además, ha sido elaborado con la participación y el concurso de distintos actores. También comprende una propuesta cuantitativamente importante y en el seno de la Comisión ha sido objeto de expresiones, no todas unánimes, en un sentido o en otro, en cuanto a su articulado, no al criterio general. Por lo tanto, nos gustaría priorizar el tratamiento de este proyecto de ley y darle los tiempos que merezca y necesite, sin decir con esto que el Gobierno está pretendiendo lo contrario.

Quiero aprovechar la oportunidad para expresar al señor Diputado Cánepa el reconocimiento por el informe exhaustivo que ha hecho a la Comisión, que demuestra que ha estudiado el tema y que -supongo- es parte de su especialidad.

Pero, como notoriamente estamos frente a una propuesta que en forma directa va a afectar el funcionamiento de determinados instrumentos o herramientas, en la medida que podamos, pretendemos tener el tiempo necesario para analizarla. El señor Presidente me adelantó que la idea sería avanzar en el día de hoy en la exposición del oficialismo y la semana próxima empezar a considerar la manera de desglosar aquellos artículos en los que surjan dificultades. Lo único que queremos plantear, en nombre del Partido Nacional, es que el miércoles que viene avancemos todo lo que podamos, pero que no nos impongamos ese día como plazo para empezar la votación, porque necesitamos tiempo para llevar la información a la bancada, que esta la procese y que se exprese al respecto. Sabido es, además, que no es exclusivamente el Frente Amplio que tiene abogados en su bancada; nosotros también tenemos algunos y, en general, todos quieren opinar sobre este tipo de cosas.

(Diálogos)

——No estamos pidiendo un plazo, sino abriendo una especie de paraguas para no vernos apremiados en cuanto a la aprobación de este proyecto en la sesión próxima.

SEÑOR BERNINI.- El compañero Alonso planteó una forma de trabajo pero, de todas maneras, voy a hacer una pequeña intervención y después una propuesta.

En primer lugar, este es un tema complejo para los legos que, en todo caso, padecemos las situaciones producidas por inestabilidades como las que se plantean a nivel de las empresas. Objetivamente, intervenciones como las del señor Diputado Cánepa o como las de los invitados que han asistido a esta Comisión, todos ellos con varios títulos, en su mayoría docentes y catedráticos o, en su defecto, con vasta experiencia e involucramiento en este tipo de situaciones, nos han dado una serie de elementos que nos han permitido tomar posición acerca del tema. Yo vine a todas las reuniones a las que asistieron invitados y, en general, todos comenzaron sus exposiciones diciendo que saludaban el hecho de que se modificara una ley de tantos años y que, aunque sería muy difícil hacer un balance de la historia del país en este aspecto, sin duda en muchas oportunidades ese mecanismo bastante perverso que tenemos hasta hoy no haya sido el mejor para poder defender la producción, la riqueza que, en última instancia, es de lo que estamos hablando. Por lo tanto, es muy importante que en general los aportes hayan sido positivos, para enriquecer el proyecto, partiendo de la valoración de que es bueno.

En segundo término, sabemos que en este país -lo digo por experiencia, no por capacidad o por conocimiento técnico apropiado-, cuando las herramientas legales no contribuyen a resolver los problemas de la realidad, los uruguayos nos hemos dado maña para poder adaptarlas a esa realidad. Me refiero concretamente a algo muy similar a lo que estamos hablando, que fue la crisis financiera del año 2002.

SEÑOR ALONSO.- La famosa "viveza criolla".

SEÑOR BERNINI.- Sí, pero en el buen sentido de la palabra.

¿Por qué digo esto? Porque, de acuerdo con la normativa -y pongo un solo ejemplo-, en una situación de crisis como la que vivimos en el año 2002 en el sistema financiero, no era posible rescatar riqueza de los bancos quebrados, recuperar lo mejor de cada uno y abrir un nuevo banco. Tuvimos que legislar para lograr preservar valor, activos y trabajo. Y no nos equivocamos, porque desde el año 2002 hasta acá pudimos, ni más ni menos, que rescatar el Banco Comercial, por ejemplo, con su venta. Podrá haber matices en cuanto a si es mucho o si es poco, pero está claro que si se hubiese aplicado la ley de liquidaciones de aquel momento,

no hubiera quedado nada y seguramente la crisis respecto a la afectación de ahorristas, deudores y trabajadores habría sido aún mayor de lo que fue. Quiere decir que tuvimos capacidad de adaptar la legislación a la realidad. Eso pasa cuando se dan situaciones de crisis en las que no tenemos más remedio que actuar en 48 o 72 horas o en una semana.

La oportunidad que se nos presenta aquí es, sin tener una situación de crisis, tratar de adaptar el régimen normativo aprendiendo de las experiencias que hemos tenido, con el norte puesto en rescatar valor, producción y empleo. Para mí esos son tres valores fundamentales que yo destaco de esta ley, y lo estoy diciendo conceptualmente. Es obvio que luego, a la hora de leer el articulado, puede haber matices.

Entonces, otro aspecto que me parece muy importante destacar tiene que ver con la posibilidad de rescatar empresas que atraviesan dificultades económicas o financieras, que cuestionen su viabilidad a partir de la acción de los acreedores o la suya propia, porque el hecho de rescatar una empresa abierta y produciendo, siempre vale mucho más, desde el punto de vista económico y social, que la realidad que vivimos hoy.

Voy a ser gráfico. A mí me ha tocado vivir situaciones de empresas quebradas -por distintas circunstancias- que, gracias al esfuerzo, la consecuencia y la solidaridad han salido adelante. FUNSA es un ejemplo concreto: sus trabajadores aplicaron miles de horas de trabajo gratis para recuperar y poner a tono la empresa y luego buscar mecanismos de salida, y hoy está abierta. En el caso de Cristalerías del Uruguay no logramos salir, pero ahora hay una posibilidad. Otras empresas han quebrado y sus dueños se han ido, dejando deudas brutales con el sistema financiero. Me ha tocado hablar con algunos gerentes del sistema financiero público y privado y me han dicho que les vale mucho más una fábrica abierta que vender fierros de una línea de máquinas embargada, porque la capacidad de rescatar esos créditos siempre es mayor.

Eso se está haciendo a puro pulmón, a partir de la inteligencia y del músculo y de la buena voluntad de los distintos actores. Algunas experiencias han sido muy buenas y hemos salido adelante. En otros casos, por no contar con herramientas apropiadas, lamentablemente no lo pudimos hacer. Esa impronta es la que trasunta este articulado, así como la necesidad de facilitar y simplificar los procedimientos. Muchas veces la propia lógica de la liquidación y de la intervención se come el patrimonio de la empresa para pagar honorarios de distintos profesionales. Y eso atenta contra lo que debe ser nuestro norte: rescatar valor, producción y empleo.

Estas consideraciones de carácter general son las que puedo aporta como lego.

Este proyecto tiene una complejidad muy especial y todos tendríamos que tener inquietud por trabajarlo. Me consta que es uno de esos temas que tientan a opinar a todos los abogados que pueda haber en la vuelta. Como parto de la base de que todos son buenos aportes, tendríamos que considerarlo.

A partir del planteo formulado por el señor Diputado Alonso y de la necesidad de tener capacidad de discusión, análisis e intercambio, propongo que se establezca un régimen de trabajo determinado, porque me da la sensación de que si continuamos con el habitual, esto se nos puede dilatar demasiado. Este es uno de esos proyectos respecto a los cuales vale la pena tomarse tiempo para discutirlo, sintetizarlo y llevarlo adelante en función de las distintas opiniones que podamos tener.

(Diálogos)

——Sugeriría tener dos reuniones los miércoles, a la hora 10 y a la hora 14, para abordar el articulado, intercambiar opiniones y debatir, y una tercera el jueves. Esa es mi propuesta.

SEÑOR ALONSO.- El problema es que se precisa tiempo porque hay que llevar este tema a las bancadas.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con las sugerencias sobre el régimen de trabajo que se han hecho, lo que recoge acuerdo es que la semana próxima, en horas de la tarde, continuemos recibiendo delegaciones que vienen a dar su opinión sobre el proyecto y dentro de quince días pasemos a considerar la propuesta de trabajo que hizo el señor Diputado Cánepa, en el sentido de que las

bancadas planteen desgloses de los artículos que quieran considerar en forma particular. El resto del articulado se votará por Capítulos y por Secciones.

Se levanta la reunión.